

2011年11月24日基本制度ワーキングチームオブザーバー参加 意見書

幼保一体化ワーキングチーム

保育園を考える親の会代表 普光院 亜紀

○前回のテーマ「こども会議」について

「こども会議」は義務づけとし、市町村の新システム事業計画の策定に関わらせるべき。

保護者、地域、子ども施設・子育て支援関係者・事業者、保育（教育・児童福祉）関係の有識者（子どもの代弁をする者）が参画できるようにすべき。

○費用負担：保育料

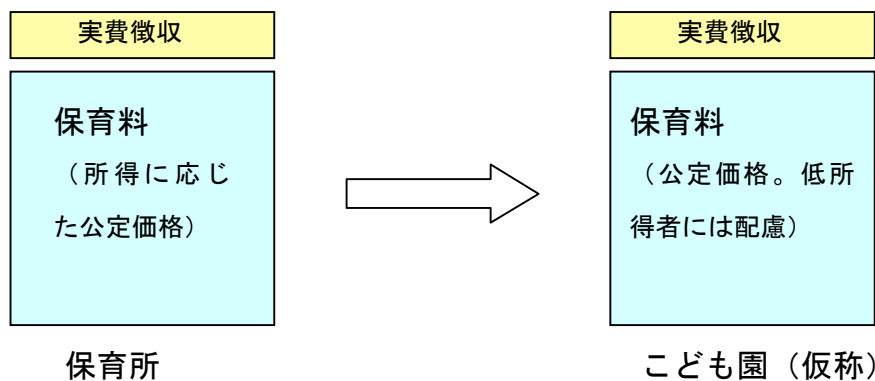
中所得層の保護者「保育料を安くしてもらわないと二人目が産めません」
高所得層の保護者「保育料高くしてもいいから、子どもを詰め込まない待機児童対策を」
自治体「財政が苦しい」
すべての子ども「十分なスペースで、質の高い、こまやかな保育を受けたい」

保育料は、**応能負担**であるべき

★市町村設定の現行保育料が極端に上がることを防ぐように。

○費用負担：上乗せ徴収の禁止もしくは制限

保育料（保護者が負担する費用）↓



- ① 家庭の負担能力による子どもの分断。保護者の選択制にしても、長時間保育の家庭にとっては、買わざるを得ないものとなり、**負担増もしくは選別を受けることになる。**
- ② **教育の商品化、差別化、利潤追求の標的。**（特別な運動指導を実施していない幼稚園・保育園のほうが、園児の運動能力が高いという鹿屋体育大学の調査研究は、乳幼児期に求められる教育の特性を示している。子どもの主体性、子ども同士のかかわりが重要）
- ③ **制度の矮小化。**保護者からの上乗せ徴収に依存し、教育の商品化を「経営努力」とする考え方の普及により、「すべての子どもへの保障」という理念は消え、制度は矮小化していく。

○費用負担：財源の確保とナショナルミニマム

「安心こども基金」は認可保育所の整備に効果があった（『2011 年度版 100都市保育力充実度チェック』保育園を考える親の会）。戦後から現在に至る状況を見ても、**基準を満たす保育を保障する**

国の制度と財源があったからこそ、全国的な保育所の普及があった。

○「イコールフットिंग」は子どものために

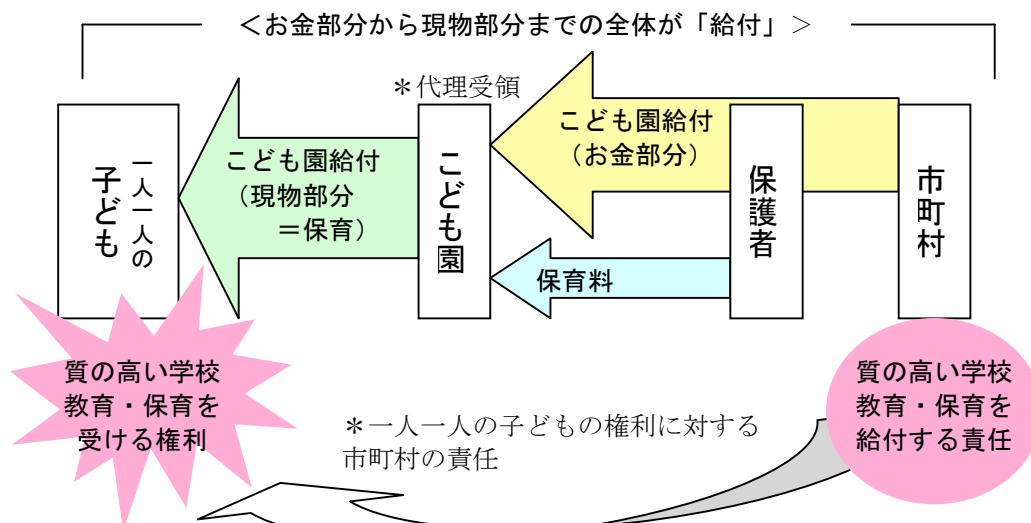
こども園給付は、社会による子どもの権利の保障である。施設ごとに、お金の流れを明確にし、一定のルールのもとに運用される必要がある。(他事業への流用・株主配当への制限)。

現行制度下でも、親会社、関連会社による技術料、コンサルティング料名目での吸い上げ、職員派遣などが行われているが、せっきくの公費投入が、確実に子どものために活かされるように、特に、人件費に着目した管理をお願いしたい。

○ 市町村による関与：市町村の責任の法律への明記を

市町村の5つの責務の根拠として、児童福祉法24条と同等の「市町村は、保育の必要性の認定を受けた子どもに対して、保育を給付しなければならない」ということを法定していただきたい。

*「給付」と市町村の責任のイメージ



→市町村の責任を明確にすることで、その主体性の発揮が期待でき、地域との連携も促進される。自治体独自の基準と補助で職員配置を改善したり、地域の施設や事業者とともに子育て支援のネットワークをつくったり、市町村が自ら土地を探し出して園庭のある保育所を設置したり、質を上げるために巡回指導を行ったり、といった努力が励まされるようであってほしい。少なくとも、現在行われていることを後退させてはならない。

→市町村で利用申込みを受け付ける現行制度は、子どもの福祉に重要な効果をもっている。入園申請と保育の必要性の認定を一括的に行ってもらえることは、保護者にとってもメリットがある。

○市町村による関与<前回のテーマ「指導監督について」に関連して>

指導監督は、都道府県が実施することになっても、市町村の参加が求められる。また、これとは別に、市町村に公的契約についての直営の相談窓口を設けていただきたい。子どもにとっての保育の質、保護者と事業者とのトラブル(事故、費用負担、入退園に関する不正)について、相談や苦情を受け付ける窓口を設け、公的契約を根拠に、市町村自ら調査や指導を行えるようにしていただきたい。

(以上)

基本制度 WT

平成23年11月24日
特定非営利活動法人全国認定こども園協会

基本制度ワーキングチーム・オブザーバー参加に関して（論議に関連する見解）

我が国は今後、世界に例のない少子高齢・人口減少社会を迎えるが、3月11日以降の被災地の状況は図らずもそれを先取りする形となりつつある。被災3県においては、地震、津波、原発事故の影響によって人口流出を引き起こし、将来推計人口を上回るペースで人口が減少しつつある。特に、原発事故に見舞われた福島では、県外転出者の増加に伴い乳幼児人口も減少し、保育所や幼稚園にも少なからぬダメージを与えている。

これはごく限られた期間に起こったことであるが、被災地以外の全国各地においても5年、10年のスパンで同じような人口減少が進むと予想される。言い換えると、被災地における子ども・子育て支援の政策を考えることは、我が国の子ども・子育て支援政策全体のパイロット的な意味合いを持つものと考えられる。

そこで、こうした観点も踏まえ、子ども・子育て新システムのあり方について、当協会としての見解を以下に示しておきたい。

〔拠点型総合施設構想〕

○地域の他のこども園や保育所、幼稚園、家庭的保育、小規模保育、放課後児童クラブ、児童館、保健所、医療機関などと多様に連携しつつ、地域のすべての子どもの最善の利益を保障し、また子育て支援を軸とした地域ネットワークを構築し、さらに地域コミュニティ再生にも貢献できる拠点型総合施設（仮称）を創設することが求められる。

そのためには

⇒ 急速な人口減少地域においては、各施設の再編・統廃合が避けられないため、指定制にどのような需給調整機能を持たせるかが課題

⇒ 中小の市町村でもしっかりと新システム事業計画を策定できるよう、隣接市町村との連携・協同体制や県のバックアップ体制をどう構築するかが課題

⇒ 個人給付であるこども園給付の法定代理受領だけでは拠点機能に対応できないため、別の財源措置をどう講じることができるかが課題

⇒ 乳幼児人口の減少のみならず職員（保育者）の安定的確保が重要になるため、そうした人材確保方策を確立することが課題

〔パブリックを大前提としたイコルフットィング〕

○新システムはすべての子どもの良質な生育環境、さらには例外のない保育を保障するためには、公的（パブリック）な学校教育・保育の提供が求められる。ここで言うパブリックとは、①学校教育・保育の内容、②施設の利用、③施設の運営という各レベルでパブリック性が担保されることを意味する。株式会社等とのイコルフットィング、さらには公私間や幼保間における広い意味でのイコルフットィ

ングを、パブリック性の担保という観点から検討する必要がある。逆に言えば、パブリック性が十分に担保されていれば、きちんとしたイコールフットイングを図る必要があるのではないかと。

そのためには

⇒ 学校教育・保育の内容に関して、こども指針（仮称）等を遵守し、適切に実施する体制を整備するとともに、監査や評価システムをどう位置づけるかが課題

⇒ 施設の利用に関しては、公的契約制や公定価格、応諾義務などによって担保されるが、その運用が適切に行われているかどうかについてのチェック体制をどう整備するかが課題

⇒ 施設の運営に関しては、多様な設置主体（事業主体）の参入が考えられるだけに、資産要件や会計基準の明確化、撤退規制等にとどまらず、例えば短時間従事者の割合や職員の処遇といった雇用環境の整備状況、法人の適切な運営体制（株式会社等においては理事会・評議員会に代わる執行・チェック体制、企業倫理の明確化）の確立など、総合的にパブリックを担保できる仕組みをどう構築するかが課題

【残されたいくつかの課題】

○新システムに移行した場合、認可や認定はなくなるのか。例えば認可制が残った場合、旧認可（保育所、幼稚園）と指定と新認可（総合施設）の関係はどうなるのか。また、子ども園の指定基準と総合施設の認可基準はどのくらい重なっていて、逆にどこが異なるのか。

○上記に関連して、認定こども園の4つの類型はこども園や総合施設にどのように移行していくのか。

また、4つの類型に伴う財政措置の違いは、どのように変わるのか。

例えば、現在は幼保連携型認定こども園の場合、幼保の総定員での保育単価、あるいは一般の保育所の保育単価×75%の運営費となっている。

○指定制と違い認可制には認可権者（都道府県等）に認可の裁量権があるが、総合施設を認可制とした場合、認可が抑制される可能性はないのか。

○総合施設については、家庭における養育の支援が必須の事業とされているが、それに対する確実な財政支援または何らかの措置は講じられるのか。

認定こども園の場合も子育て支援事業が必須とされているが、十分な財政支援がない上に、既存の子育て支援事業（補助金など）の優先採択も担保されていないため、極めて不十分な状況に置かれている。

○法定代理受領したこども園給付に減価償却分を上乗せした場合、年数が短く十分な積み立てができないときに、施設整備費補助はどうなるのか。

○人口変動をはじめ地域によって子ども・子育てをめぐる状況に大きな違いが生じる可能性が高いことから、一定のナショナル・ミニマムの確保を前提としつつ、地域特性に応じた柔軟かつ機動的なシステム運用が市町村レベルでできるよう、市町村の裁量をどこまで認めるか。

例えば、都市と人口減少地域における小規模保育や家庭的保育（居宅型保育）の扱い、都市部に固有の認証保育所や横浜保育室のような施設の扱いなど。

基本制度 WT

平成23年11月24日

特定非営利活動法人全国認定こども園協会

副代表理事 古渡一秀

震災・東京電力福島第一原発事故の影響に伴う福島県の人口減少による少子化問題と、 「子ども子育て新システム」の効果に関する一考察

Fig1 福島県の推移人口と各市の将来推計人口との比較

人口減少は、全国的な課題として認識されていたが、震災及び原発問題は、これを加速するものと考えられる。図1においては、国立社会保障・人口問題研究所、日本の市区町村別将来推計人口、平成20年12月推計を基準とし、福島県現住人口調査月報と比較することで、今後の人口減少並びに将来推移年度を検討した。

福島県の人口(福島県企画調整部統計課【福島県現住人口調査月報】、平成23年10月21日公表)9月1日現在で199万1,506人となり、200万人を割った。3.11東日本大震災以降半年で、3万2,895人の減少である。これは、とりわけ、東京電力福島第一原発事故の放射能問題の影響が大きいと考えられる。

199万1,506人という数値は、2015年の推計値に近い人口減少は、県の中心市、福島市・郡山市においては他の市町村よりスピードが速いことが分かる。特に、郡山市においては5年ほどスピードが速く、2020年の推計値に近くなっている。

Fig2 福島県現住人口調査(2月末と8月末)の比較、及び市区町村将来推計人口との比較

年少人口(0から14歳)は、今後の就学前全施設(認定こども園・幼稚園・保育所)、小学校、中学校の動向及び制度のあり方に、短期的に大きく影響する。国立社会保障・人口問題研究所の都道府県別年少人口の将来推計を基礎に、福島県の現住人口とを比較した。なお、国の推計では、年少人口全体を合算した数値で示しているため、福島県現住人口調査も同様の処理をした。また、国の年少人口(2010年～2015年)の数値は、 $(2010\text{年} \sim 2015\text{年}) \div 5\text{年}$ で、各年度の平均値から算出した。

両者を比較すると、県全体の年少人口の減少は、推計値に約2年先行している。とりわけ福島市・郡山市においては、4年～5年先行しており、急激な年少人口の減少が分かる。相馬市・南相馬市においても、3年～5年先行しており、震災による津波の被害と原子力発電所事故による影響がうかがえる。

Fig3 年齢階級別移動者数

年齢階級別移動者数は、県内移動者数・県外移動者数を把握することで、今後の動向を推察することができる。

3月の人口動態(平成23年10月5日公表、平成23年3月1日時点)をみると、震災・原発事故による県外転出が大変多いことが確認できる。また「20～54歳」の転入をみると、男性に比べ、女性の転入が非常に少ないことが分かる。このことは、単身赴任での転入が多いことを推測させる。一方、転出も女性が多いことから、男性は福島県内に残り、女性と子どもが他県へ避難・転出する姿がうかがえる。

9月の人口動態は、震災より半年を迎えた移動者の動向を示す。県外移動者の転入(出)超過数は震災

後マイナスとなっている。すなわち、県外への人口流失が止まらないということである。

「20 歳～25 歳」の年齢階級では、転入・転出の男女差がほぼ同数である。「30 歳～64 歳」の女性転入者は、同年齢の男性転入者よりも少ない。これは、独身者の転入と夫婦世帯であるが男性が単身者として転入しているものと推察される。

県外への転出においても、「25 歳～44 歳」の女性が多い。また、「0 歳～4 歳」の年齢階級についてみると、3 月で 416 人の転出超、8 月末には 493 人の転出超で、転出者がさらに増えている。このことを踏まえると、今後、年少人口がさらに減少し、それに呼応して、県内の就学前全施設の利用者が急激に減少することが予想される。就労の場が十分確保されるかどうかは別として、少なくとも生活の再建、維持のため就労するあるいはそれを希望する保護者は、今後増加すると考えられる。したがって、就学前人口の減少し、公私立幼稚園の運営により大きな影響を与える。

Fig4 福島市公立幼稚園・私立幼稚園の 24 年度園児予定数と 23 年度 10 月の比較

県内の一例として、福島市の新年度の、公私立幼稚園の入園予定者数をベースに定員充足率をみると、各施設とも現状よりかなり厳しくなることがわかる。

Fig5 福島市私立保育所・私立幼稚園の充足率比較

保育所の充足率は、かなり高い数値であり(0 歳から 2 歳)は急激に充足率が高くなっている。

Fig6 福島県保育所入所児童数調査結果(抜粋)

平成 23 年 9 月 1 日時点において、定員との比較から読み取れる数値として、福島市、郡山市においては、年少人口減少が速いにもかかわらず保育需要がさらに高まっていることが分かる。マイナスが付いている市町村においては、施設数の過剰又は、過疎の進行などが推測される。

今後予想される状況と対策

1. 今後予想される状況

1) 人口減少の視点から

年少人口の急激な減少に伴い、公立・私立を問わず、幼稚園経営どころか、存続自体があやぶまれる状況が今後予想される。クラス単位の活動やこども集団の確保も困難になる可能性は高い。就学園児が減少することは、やがて、小学校の経営にも一層の困難を生じさせることになる。

2) 労働力移動・構造変化の視点から

原発事故以降、各企業においても人材不足が発生している。一方、若い世代の流失で従業員確保のため、非正規雇用から正規雇用に切り替える企業も増加していると思われる。

また、私立幼稚園の急激な減少と保育所の充足率から推測されることは、所得が高い世代と低い世代の差が生じているということである。すなわち県内に残る若い世代は、共働きできる環境にあるものであり、保育所需要が高まってきたのではないかと予想される。

Fig3 に示すように、転入する若い世代と転出の男女がほぼ同数である。県内に残る若い世代は共働きが増加するため、0 歳～1 歳の保育所入園希望が増え、新たな待機児童が増加する。新たな待機児童問題は、若い世代が、放射能問題と入所困難な保育所という現実から、県内に残るか転出するかを選択に大きく影響すると考えられる。

2. 今後の対策

1) 保育所及び幼稚園のあり方

保育所は保育士が雇用される場でもある。保育所制度改革においては、保育所自体における雇用の創出と保育の質の確保という視点から、(0歳児3人に1人、1歳児4人に1人、2歳児6人に1人、3歳児15人に1人、)といった保育士の配置基準の改正が必要である。

さらに、保育所及び幼稚園の認定こども園への移行を促進し、幼保連携機能を充実させ、幼保定員の弾力化も含めた対策も必要である。

2) 市町村保育計画のあり方

本年度各市町村で計画していた市町村保育計画(幼稚園の計画も市町村の保育計画にいれ必要がある。)を含めた総合的な保育計画、あるいは次世代育成支援市町村行動計画の見直しも必要である。その際には、3.11以降の急激な年少人口減少を視野に入れるとともに、公私立の幼稚園も含めた、総合的な検討が求められる。

また、中期的には、県において県全体の保育・教育の質の向上を含めた、県のグリップ力(認可や指導力)がある政策、各市町村においては、現状を踏まえた幼保の適正配置など、今後5年～10年の新システム対応の市町村事業計画を意識した対策が必要である。

※ また早急な国・県・市町村の総合的な対策が遅れた場合。

幼稚園のさらなる減少や近い将来就学前施設の供給過剰市町村が発生し、財政悪化に陥ることや、将来的に経営困難な保育所や認定こども園が発生する可能性が高い。

この急激な年少人口現象は、従来のシステムでは対応ができないほど急変し、手遅れになれば致命的な状況を(県や市町村に生じさせる)可能性を含んでいる。新システムの構想にある県・市町村の権限や責任など制度・政策のグリップ力が試され、子どもたちの未来を保障する保育現場の責務が試され。日本の未来を集約した現場の姿が求められつつある。

たった半年で進行した少子化問題はこれから様々なところに影響してくると考えられる。福島県におけるこれらの状況は、震災・原発問題という要因はあるが今後10年から20年後の日本各地における少子化問題の姿であり、当県における総合対策は、今後の日本全体の少子化対策の引き水となる可能性もあり、早急な検討および対応の実現が必要である。

